Wie geht die Bundesrepublik Deutschland mit den Menschenrechten um?

Heiko Lietz

zum 10. Dezember 2015,
dem Tag der Menschenrechte

Kurz nach Ende des 2. Weltkriegs kamen Vertreter vieler Nationen mit dem festen Willen zusammen, künftige Geschlechter von der Geißel des Krieges zu bewahren. Sie gründeten am 26. Juni 1945 in San Franzisko die Organisation mit dem Namen „Vereinte Nationen".
Sie bekräftigten dabei den Glauben an die Grundrechte des Menschen, an Würde und Wert der menschlichen Persönlichkeit und versprachen sich gegenseitig nach einem der verheerendsten Kriege, zukünftig als gute Nachbarn in Frieden miteinander zu leben.
Etwa 3 Jahre später, am 10. Dezember 1948, verkündete die Generalversammlung der Vereinten Nationen nach intensiven Verhandlungen und Gesprächen in Paris die *Allgemeine Erklärung der Menschenrechte*.
Diese Erklärung solle das gemeinsam zu erreichende Ideal für alle Völker und Nationen sein.
In der Präambel sowie 30 Artikeln werden die wichtigsten Grundlagen und Ziele für das gedeihliche Zusammenleben der Menschen und Völker zusammengefasst.
Die Erklärung benennt die Würde, die allen Menschen innewohnt, als DIE Grundbedingung für Freiheit, Gerechtigkeit und Frieden in der Welt.
Um diese Würde nicht zu gefährden, bedarf es der Herrschaft des Rechts, das die Menschen und ihre Rechte schützt und sie vor Tyrannei und Unterdrückung bewahrt. Die Mitgliedstaaten verpflichten sich abschließend, die allgemeine Achtung und Verwirklichung der Menschenrechte und Grundfreiheiten durchzusetzen. Als man in den Vereinten Nationen nun daran ging, die zunächst unverbindliche Willenserklärung in feste rechtliche Vereinbarungen zwischen den einzelnen Nationen zu formen, erwies sich dies als sehr schwierig. Denn schon kurz nach Beendigung des 2. Weltkriegs zerfiel die Anti-Hitler-Koalition der Alliierten in zwei sich gegenseitig befeindende Blöcke. Auch in der Bewertung der Menschenrechte gingen sie sehr unterschiedliche Wege.

In den bürgerlichen Staaten Westeuropas und Amerikas hatte der Kampf für die bürgerlichen und politischen Rechte in der *amerikanischen Unabhängigkeits-erklärung* 1776 sowie der französischen Revolution 1789 bei der Befreiung von Despotie, Absolutismus und Klerikalismus eine zentrale Rolle gespielt.

Einklagbare Rechte waren für die freien und unabhängigen Bürger der Garant bei der Herausbildung eines demokratischen Gemeinwesens. Man nennt sie deswegen im Rückblick auch die Menschenrechte der ersten Generation.

Eine andere Situation entstand, als sich im Frühkapitalismus des 19. Jahrhunderts die wirtschaftlichen, sozialen und gesellschaftlichen Spannungen massiv vergrößerten und es zu immer stärkeren innergesellschaftlichen Verwerfungen kam. Jetzt bekamen die berechtigten Forderungen nach sozialer Sicherheit, gesicherter Arbeit und Bildung sowie kultureller Anteilnahme am gesellschaftlichen Leben für die davon Betroffenen eine immer größere Bedeutung. Sie forderten für sich immer stärker das elementare Recht auf ein menschenwürdiges Leben und auf gesellschaftliche Teilhabe ein. In einem Teil dieser Erde erkämpften sie sich schließlich dieses Menschenrecht in einem revolutionären Prozess, in anderen Teilen kamen sie ihm nur mühsam auf dem Weg der Reformen näher. Diese wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte nennt man rückblickend auch Menschenrechte der zweiten Generation.

Die jeweiligen politischen Lager innerhalb der Vereinten Nationen favorisierten deswegen stärker den Teil der Menschenrechte, der ihrer historischen Erfahrung und ihrem politischen und gesellschaftlichen Selbstverständnis entsprach.
An diesem Konflikt wäre der 1948 gefasste Beschluss der Vereinten Nationen fast gescheitert, der Willenserklärung der Menschenrechte feste Vereinbarungen folgen zu lassen.
Da jedoch beide Seiten ihr Gesicht wahren wollten, einigten sie sich schließlich darauf, die Menschenrechte in ihrer Gesamtheit auseinander zu teilen und sie in zwei voneinander getrennte Pakte zu sortieren:
- in den *Pakt über bürgerliche und politische Rechte* sowie
- den *Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte*.

Im Dezember 1966 wurden beide Pakte dann von der Vollversammlung der Vereinten Nationen gemeinsam verabschiedet. Rechtskräftig wurden diese beiden Pakte aber erst 1976, seither sie jeweils von 35 Staaten unterschrieben worden sind. Unterzeichnet wurden beide Pakte auch von den beiden deutschen Staaten, nachdem sie 1973 als Vollmitglieder in die Vereinten Nationen aufgenommen worden waren. In ihren Argumenten, Stellungnahmen und Bewertungen schlossen sie sich dabei der herrschenden Bewertung und Interpretation des jeweiligen Blocks an, in die sie politisch und militärisch eingebunden waren.

Auf der 2. Menschenrechtskonferenz der Vereinten Nationen, die 1993 in Wien stattfand, nahmen 171 Staaten teil. Auf dieser Konferenz wurde sehr kontrovers diskutiert, ob die Menschenrechte wirklich universellen Charakter haben. Am Ende einigte man sich nach zähen Verhandlungen in der *Wiener Deklaration* auf folgenden einmütigen Beschluss:

Zitat: „Zwar ist die Bedeutung nationaler und regionaler Besonderheiten und unterschiedlicher historischer, kultureller und religiöser Voraussetzungen im Auge zu behalten, doch ist es die Pflicht der Staaten, ohne Rücksicht auf ihre jeweilige politische, wirtschaftliche und kulturelle Ordnung alle Menschenrechte und Grundfreiheiten zu fördern und zu schützen“.

Die *Wiener Deklaration* war seitdem die von allen anerkannte neue Geschäftsgrundlage für den weiteren wichtigen Diskurs, wie die Universalität der Menschenrechte angemessen in den jeweiligen nationalen Kontext umgesetzt werden kann.

Zunächst einmal ist festzustellen, dass die Bundesrepublik Deutschland seit ihrem Beitritt in die UNO 1973 alle Menschenrechtspakte, Erklärungen und Beschlüsse der Vereinten Nationen unterzeichnet und sich damit zu eigen gemacht hat, auch den *Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte*. Dabei verpflichtete sie sich ausdrücklich, nach und nach mit allen geeigneten Mitteln die volle Verwirklichung der in diesen Pakt anerkannten Rechte zu erreichen.
Zu ihnen gehören u.a. das Recht auf Arbeit, auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen, das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard und das Recht eines jeden, am kulturellen Leben teilzunehmen.
Auf der UNO-Menschenrechtskonferenz 1993 in Wien hat die Bundesrepublik damit noch einmal ausdrücklich unterstrichen, dass sie in Zukunft eine unterschiedliche Bewertung und Gewichtung der beiden Menschenrechtspakte ausschließt.
Sieht man sich jedoch die politische Praxis der politischen Führungseliten genauer an, so muss mit Bedauern festgestellt werden, dass sie ihren international abgegebenen Verpflichtungen nur unzureichend nachkommt.

Das beginnt schon mit der sehr unterschiedlichen Gewichtung der Menschenrechte im Grundgesetz, das 1949 in Kraft trat.
In den Artikeln 1-19 bekennt sich die Bundesrepublik zu den unveräußerlichen Grundrechten, die jedem Menschen zustehen. Schaut man sich diese Grundrechte nun einmal genauer an, so ist folgendes festzustellen: Die politischen und bürgerlichen Menscherechte, also die Menschenrechte der ersten Generation, sind komplett als Abwehr- und Freiheitsrechte des Individuums gegenüber dem Staat im 1. Kapitel des Grundgesetzes aufgenommen worden. Werden sie vom Staat nicht respektiert, kann der Einzelne sie dem Staat gegenüber auf nationaler, und wenn das nicht hilft, auf internationaler Ebene einklagen. Das dafür notwendige Fakultativprotokoll, in dem das Verfahren im Einzelnen festgelegt ist, wurde mit den beiden Pakten ebenfalls 1966 von der UNO verabschiedet.
Die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menscherechte aber, wie das Recht auf Arbeit bzw. Arbeitsförderung, das Recht auf soziale Sicherung einschließlich einer Grundsicherung in bestimmten Fällen, das Recht auf eine angemessene Wohnung

ebenso das Recht auf Bildung, wurden in diesem Kapitel des Grundgesetzes nicht aufgenommen. Gerechtfertigt wird dieses Auswahlverfahren in der Argumentation von Politikern und Juristen damit, dass ihnen nur die Bedeutung einer politischen Absichtserklärung mit geringer rechtlicher Verpflichtungskraft eingeräumt werden könne. Denn, so wird weiter argumentiert, der Staat könne einen gesetzlich einklagbaren Einspruch des einzelnen nicht einlösen, wenn er nicht selbst z.B. über Arbeitsplätze verfügt.

Nun könnte man einwenden, dass es 1949 noch keine rechtsverbindlichen Pakte für die Menschenrechte gab. Außerdem gehörte die Bundesrepublik zum damaligen Zeitpunkt noch nicht zu den Mitgliedern der UNO. Aber spätestens mit dem Eintritt in die Vereinten Nationen im Jahr 1973 und der Unterzeichnung beider Menschenrechtspakte hätte sie das Grundgesetz um entsprechende Passagen mit einer 2/3-Mehrheit durchaus erweitern können. Denn es ist für die Rechtsprechung ein wesentlicher Unterschied, ob bestimmten Sachverhalten Verfassungsrang zuerkannt wird oder ob sie nur in einem einfachen Gesetz geregelt werden.
Doch der Bundesrepublik bot sich nach dieser verpassten Gelegenheit eine zweite und viel größere Chance nach der Friedlichen Revolution 1989 an. Als sich 1990 in deren Folge beide deutsche Staaten zu einem neuen gemeinsamen Staat vereinigten und damit die über Jahrzehnte erlittene Trennung der deutschen Volkes beendeten, war eine grundlegend neue Situation entstanden.
Endlich war die Zeit gekommen, in der sich das deutsche Volk, nun vereinigt, per Volksentscheid sich selbst eine Verfassung hätte geben können, wie es Artikel 146 des Grundgesetzes zwingend vorschreibt.
Um diesen souveränen Akt vorzubereiten, wurde im Einigungsvertrag festgelegt, dass eine Verfassungskommission des neu gewählten gesamtdeutschen Bundestages diese Vorarbeit innerhalb von zwei Jahren leisten sollte. Am Ende ihrer Arbeiten sollte dann der Verfassungstext zur Volksabstimmung vorliegen.

Für das ganze deutsche Volk war es eine einmalige Gelegenheit, über ihre politischen Erfahrungen der letzten 40 Jahre im Westen und der Friedlichen Revolution im Osten das erste Mal in seiner Geschichte einen intensiven öffentlichen politischen Diskurs zu führen und diesen in die neue Verfassung einmünden zu lassen.
Aber diese einmalige Chance wurde vorsätzlich von einem großen Teil der politischen Elite - vor allem aber von denjenigen aus der CDU und der FDP - verweigert. Im Bundestag konnte so nicht die dafür nötige 2/3-Mehrheit hergestellt werden. Das Grundgesetz blieb deswegen mit geringfügigen Erweiterungen bis auf den heutigen Tag weiter in Kraft.
Mit der Arbeitsverweigerung und dem faktischen Vertragsbruch des Einigungsvertrages hatte der erste gemeinsame Bundestag eine historische Chance verpasst, das Grundgesetz in eine gesamtdeutsche Verfassung zu überführen.

Stattdessen schob und schiebt die politische Elite im vereinigten Deutschland dringend erforderliche Veränderungen für die reale Einhaltung aller Menschenrechte und ihre verfassungsmäßige Verankerung auch weiter vor sich her. Deswegen hat sich auch die Bundesrepublik bis heute geweigert, das inzwischen von der UNO 2010 beschlossene *Fakultativprotokoll zu den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten* im Bundestag zu verabschieden. Sie hat damit den Bundesbürgern den Weg zu einer Klage vor dem Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte der UNO wegen Verweigerung dieser Menschenrechte unmöglich gemacht, weil erst die Unterzeichnung dieses Fakultativprotokolls die Voraussetzung dafür schafft, Rechte auch vor diesem Ausschuss einzufordern, wenn auf nationaler Ebene diese einklagbaren Grundrechte verweigert werden.

Es muss bedauerlicherweise festgestellt werden, dass die Beschlüsse der Vereinten Nationen über die Unteilbarkeit der Menschenrechte im Bewusstsein und der politischen Praxis wichtiger staatstragender Parteien bis heute immer noch nicht angekommen sind.
Viel problematischer ist, dass diese Parteien mit der unterschiedlichen Einordnung der Menschenrechte praktisch laufend den Artikel 1 des Grundgesetzes nur zur Hälfte gewährleisten, in dem es heißt: Die Würde des Menschen ist unantastbar.
Sie tasten mit ihrer politischen Einseitigkeit die Würde vieler Menschen in diesem Land, die von der gesellschaftlichen Teilhabe massiv ausgegrenzt werden, auch weiterhin an und verletzen sie in unverantwortlicher Weise.

Der Jahrestag der *Allgemeine Erklärung der Menschenrechte* könnte ein gegebener Anlass sein, 26 Jahre nach der Friedlichen Revolution und 22 Jahre nach der *Wiener Deklaration* den Kampf um die Universalität und Unteilbarkeit aller Menschenrechte im vereinten Deutschland entschieden weiter zu führen und zu einem guten Ende zu bringen.